Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2998**

15. Wahlperiode 28. 04. 2004

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Helga Daub, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Guttmacher, Christoph Hartmann (Homburg), Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Markus Löning, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Andreas Pinkwart, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23) zur Einführung eines Volksentscheids über eine europäische Verfassung

A. Problem

Mit der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken am 15. Dezember 2001 wurde der Konvent für die Zukunft Europas eingesetzt und damit beauftragt, Antworten auf die wesentlichen Fragen zu entwickeln, welche die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union aufwirft. Neben einer besseren Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union, einer Vereinfachung der Instrumente sowie einer Verbesserung von Demokratie, Transparenz und Effizienz innerhalb der EU beinhaltet der Auftrag vor allem auch die Entwicklung des Weges zu einer Verfassung für die europäischen Bürger.

Der Konvent hat seine Arbeit weitgehend abgeschlossen und wird der Regierungskonferenz im Sommer dieses Jahres den Entwurf eines Verfassungstextes vorlegen. Nach Annahme dieses Verfassungstextes durch die europäischen Staats- und Regierungschefs wird der Entwurf im Sommer nächsten Jahres zur Ratifizierung anstehen.

Der Vorschlag des Konvents bereitet einen bedeutenden Reformschritt vor und stellt entscheidende Weichen für die Zukunft der europäischen Union. Eine so grundlegende Weiterentwicklung der Begründung der Europäischen Union und ihrer Grundlagen bedarf neben der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten der Zustimmung der Bürger. Den Bürgern muss die Möglichkeit gegeben werden, sich im Wege des Volksentscheids durch ihr Votum zu dem Verfassungsentwurf zu bekennen.

B. Lösung

Mit der Ergänzung des Artikels 23 des Grundgesetzes wird ein Volksentscheid zur Annahme des Verfassungstextes in das Grundgesetz eingeführt.

C. Alternativen

Beibehaltung der geltenden Rechtslage.

D. Kosten

Volksentscheide führen zu Durchführungskosten beim Bund, vor allem aber bei den Ländern und Gemeinden, die der Bund zu erstatten hat. Hierzu gehören u. a. Kosten der Prüfung der Stimmberechtigung, von öffentlichen Bekanntmachungen, Druckkosten, Kosten für die Versendung von Abstimmungsbenachrichtigungen, Kosten der Feststellung von Abstimmungsergebnissen. Die bisherigen in- und ausländischen Erfahrungen bei Volksentscheiden zeigen aber, dass sich die daraus entstehenden Kosten in einem überschaubaren Rahmen halten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23) zur Einführung eines Volksentscheids über eine europäische Verfassung

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes bleibt unberührt.

§ 1
Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

Nach Artikel 23 Abs. 1 wird folgender neue Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Vertrag, mit dem eine europäische Verfassung eingeführt wird, bedarf der Zustimmung durch einen Volksentscheid. Die Mehrheit bei dem Volksentscheid ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst. Ein Volksentscheid wird auf Beschluss des Bundestages durchgeführt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

§ 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 27. April 2004

Ernst Burgbacher
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Helga Daub
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Otto Fricke
Rainer Funke
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Karlheinz Guttmacher
Christoph Hartmann (Homburg)
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Michael Kauch
Dr. Heinrich L. Kolb
Jürgen Koppelin
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Markus Löning
Dirk Niebel
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Eberhard Otto (Godern)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Andreas Pinkwart
Dr. Max Stadler
Dr. Rainer Stinner
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Volker Wissing
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Mit der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken am 15. Dezember 2001 wurde der Konvent für die Zukunft Europas eingesetzt und damit beauftragt, den Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger zu entwickeln. Diese Verfassung soll den bisher geltenden Vertrag von Nizza ablösen und wichtige Reformziele der Europäischen Union, insbesondere eine bessere Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten, eine Vereinfachung der Instrumente und die Verbesserung von Demokratie, Transparenz und Effizienz innerhalb der EU verwirklichen.

Mit der Konventsmethode selbst ist erstmals ein offener, transparenter und parlamentarischer Weg der Vertragsreform gewählt worden. Die Bürger haben stärker als bei früheren Reformen die Möglichkeit, sich an den Reformdiskussionen zu beteiligen und Anregungen oder Kritik vorzubringen.

Dessen ungeachtet sind weitere Schritte notwendig, um eine gemeinsame demokratische und politische Kultur in Europa zu gestalten. Der Forderung nach mehr Bürgernähe und Transparenz in der EU müssen jetzt konkrete Schritte folgen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine parlamentarisch-repräsentative Demokratie, in der das Parlament als direkt vom Volk gewählte Vertretung für die Bürgerinnen und Bürger spricht und ihre Interessen wahrnimmt. Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes sagt, dass die Staatsgewalt vom Volk „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird und zeigt damit die Möglichkeit weiterer Konstellationen der direkten Beteiligung des Volkes auf.

Artikel 29 des Grundgesetzes, der sich mit der Neugliederung des Bundesgebietes befasst, sieht einen Volksentscheid vor und ist das bisher einzige konkret geregelte Beispiel unmittelbar demokratischer Elemente im Grundgesetz.

Die Europäische Union steht heute im Begriff, eine Verfassung zu verabschieden. Die Entscheidung über die Annahme einer Verfassung ist die grundlegendste aller politischen Entscheidungen. In einer Verfassung verständigen sich die Bürgerinnen und Bürger über Inhalt, Grenzen, Organisation, Ausgestaltung und Verteilung politischer Macht. Wenn die Europäische Union in Zukunft nicht mehr nur eine Union der Staaten, sondern auch eine Union der Bürger sein will, dann wäre ein Verfassungstext ohne ausdrückliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend legitimiert. Nur wenn den Bürgerinnen und Bürgern ein echtes Mitwirkungsrecht zur Verfügung steht, wird es gelingen, sie auf dem weiteren Integrationsprozess mitzunehmen und sie für die europäische Idee zu begeistern.

Am Ende des Verfassungsprozesses muss daher der vom Konvent ausgearbeitete und von der Regierungskonferenz angenommene Verfassungstext in Deutschland nicht nur mit einer Zweidrittelmehrheit vom Deutschen Bundestag und Bundesrat ratifiziert werden. Es bedarf darüber hinaus der ausdrücklichen Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Volksentscheids.

B. Einzelbegründung

Zu § 1

Artikel 23 Abs. 1a Grundgesetz ist begrenzt auf den Fall eines Volksentscheids zur Einführung einer europäischen Verfassung.

Die Väter des Grundgesetzes haben vor gut 50 Jahren entschieden, die Bundesrepublik Deutschland als parlamentarisch-repräsentative Demokratie auszugestalten, in der die Bürgerinnen und Bürger durch eine von ihnen direkt gewählte Volksvertretung repräsentiert werden, ohne selbst unmittelbar an parlamentarischen Entscheidungen mitzuwirken. Dieses System hat sich grundsätzlich gut bewährt, es sollte nicht vorschnell grundlegend modifiziert werden. Der Volksentscheid bleibt daher auf die Abstimmung über die Annahme der europäischen Verfassung beschränkt.

Im Gesetz sind die Modalitäten des Volksentscheids zu regeln.

Die europäische Verfassung gilt als angenommen, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen sich dafür ausspricht. Artikel 23 Abs. 1a Grundgesetz sieht für die Mehrheit ein Quorum von 25 % aller zum Bundestag wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger vor.

Das Quorum ist zur Annahme der Verfassung ausreichend, da die Ratifikation des europäischen Verfassungsvertrages im Deutschen Bundestag und im Bundesrat im Anschluss an die Volksabstimmung ihrerseits mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit erfolgen muss. Beide Verfahren zusammen sichern die hinreichende Legitimation der europäischen Verfassung.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333